

VU Research Portal

Betrokken burgers of burgers betrokken: raadscommissies onder de loep genomen
de Greef, R.J.M.H.

published in
Gemeente-stem
2012

document version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)
de Greef, R. J. M. H. (2012). Betrokken burgers of burgers betrokken: raadscommissies onder de loep genomen. *Gemeente-stem*, 7372, 348-355. [71].

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:
vuresearchportal.ub@vu.nl

Betrokken burgers of burgers betrokken: raadscommissies onder de loep genomen

Enige beschouwingen over de samenstelling en taken van raadscommissies alsmede over de verhouding tot andere wijzen van voorbereiding van raadsvergaderingen

71

Oud-Minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft afgelopen najaar zijn *Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting* gepresenteerd. Deze past binnen het kabinetsbeleid om tot een compacte en efficiënte overheid te komen. Minister Donner zet verder in op het versterken en verruimen van betrokken burgerschap. Het betrekken van de burger speelt ook een rol bij het wetsvoorstel tot afschaffing van de deelgemeenten. Verschillende gemeenten hebben de afgelopen jaren met raadscommissies of varianten daarop geprobeerd de burger dichter bij het bestuur te brengen. De ambtsvoorgangers van minister Donner hebben hier in enkele gevallen echter op juridische gronden een stokje voor gestoken. In dit artikel wordt dan ook ingegaan op de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden van raadscommissies.

1. Inleiding

In oktober 2011 heeft Minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn langverwachte *Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting* gepresenteerd.² In de visienota concludeert minister Donner dat burgers zich steeds minder herkennen in het bestuur en nog minder in de eigen democratische betrokkenheid bij dat bestuur. Burgers voelen zich vaker consument van publieke diensten in plaats van een betrokken en verantwoordelijk burger. Het kabinet gaat zich daarom richten op het versterken en verruimen van betrokken burgerschap door weer meer verantwoordelijkheden bij de burger zelf te leggen.³ De overheid moet daartoe worden teruggedrongen, waartoe onder meer de plusregio's en de deelgemeenten moeten verdwijnen. Voor de afschaffing van de deelgemeenten is reeds een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer.⁴ Dit heeft volgens het kabinet niet te maken met de veronderstelling dat de deelgemeenten niet zouden hebben bijgedragen aan het overbruggen van de afstand tussen de overheid en de burger,

1 Rob de Greef is adviseur en partner bij KokxDeVoogd en is als docent/onderzoeker staats- en bestuursrecht verbonden aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij bedankt mr. A.P. Krijnen voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.
2 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 047, nr. 1.
3 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 047, nr. 1, p. 19.
4 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 017, nr. 2. Zie uitgebreider D.E. Bunschoten, 'Deelgemeenten en deelraden in de opruiming', *TvCR* 2012/1, p. 86-95 en D.E. Bunschoten, 'Deelraden?', *Gst.* 2011/114.

omdat die afstand ook op andere wijzen kan worden overbrugd.⁵ Dit kan volgens het kabinet bijvoorbeeld met adviserende wijk- of dorpsraden, of lichte territoriale bestuurscommissies.⁶ Overigens blijven ook zwaardere territoriale bestuurscommissies gewoon mogelijk, alleen kunnen zij geen straf stellen op verordeningen.⁷ Een andere manier om burgers meer bij het bestuur, met name de raad, te betrekken, is door openbare raadsvergaderingen, of althans door de voorbereidende vergaderingen die aan de plenaire vergaderingen voorafgaan. Verschillende gemeenten hebben geëxperimenteerd met voorbereidende vergaderingen, anders dan de raadscommissies die de Gemeentewet mogelijk maakt. De ambtsvoorgangers van minister Donner, minister Ter Horst en staatssecretaris Bijleveld-Schouten, hebben middels een strikte toepassing van de Gemeentewet in sommige gevallen een stokje gestoken voor deze innovatieve vormen. Ook de innovatieve vormen moeten immers aan de eisen voldoen die de Gemeentewet stelt. Hieronder wordt ingegaan op de mogelijkheden die de Gemeentewet biedt.

2. Commissiestelsel in de Gemeentewet

Bij de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 is het commissiestelsel in de Gemeentewet op de schop gegaan. Voor 2002 bepaalde art. 82 Gemw dat de raad bevoegd was commissies in te stellen.⁸ De Gemeentewet 1994 onderscheidde daarbij enkele verschillende typen commissies zoals vaste en andere commissies van advies (art. 91 en 92 Gemw 1994) en commissies die de beslissingen op bezwaar en (administratief) beroep voorbereidden (art. 85 Gemw 1994). Daarnaast waren er aanvullende bepalingen omtrent de bevoegdheidsoverdracht aan commissies en de verantwoordingsrelaties die hieruit moesten volgen, inclusief het binnengemeentelijke toezicht (of zo men wil intrabestuurlijk toezicht; art. 83-86 Gemw 1994).⁹ Bij-

5 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 017, nr. 3, p. 2.

6 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 017, nr. 3, p. 2-3.

7 Vgl. R.J.M.H. de Greef, 'Deelgemeenten, deelgemeentebesturen en territoriale bestuurscommissies: do's and don't's', *Gst.* 2010/1 en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 017, nr. 4, p. 7-9).

8 Van 1964 tot 1994 bepaalde art. 61 Gemeentewet (oud) hetzelfde. Zie hieromtrent J.B.J.M. ten Berge, *Decentraliseren met commissies: binnengemeentelijke organisatiestructuren op basis van artikel 61 gemeentewet* (diss. Utrecht), Den Haag: VUGA 1978.

9 Zie omtrent de binnengemeentelijke spontane vernietigingsbevoegdheid D.E. Bunschoten, 'Spontane vernietiging van besluiten van commissies en deelgemeentebesturen', *Gst.* 2008/38.

zondere bepalingen waren er voor zware territoriale commissies, waarbij werd bepaald dat de leden van een dergelijke zware territoriale commissie rechtstreeks gekozen moesten worden door de ingezetenen van het gebied waarvoor de commissie bevoegd was (art. 87 e.v. Gemw 1994).¹⁰ Sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 onderscheidt de Gemeentewet andere typen commissies.¹¹ De regering heeft hiermee niet beoogd het open commissiestelsel te beperken, maar heeft het stelsel systematisch willen verbeteren en willen aanpassen aan de duale verhoudingen. Diverse typen commissies zijn om redenen van duidelijkheid van verschillende benamingen voorzien.¹² Zo zijn er raadscommissies (art. 82 Gemw), bestuurscommissies van de raad, bestuurscommissies van het college en bestuurscommissies van de burgemeester, alsmede 'gemengde' bestuurscommissies (art. 83 Gemw) en deelgemeenten en deelgemeentebesturen (art. 87 Gemw).¹³ Naast deze verschillende typen commissies kunnen andere commissies (art. 84 Gemw) worden ingesteld door het gemeentebestuur.¹⁴ In dit artikel staat de raadscommissie van art. 82 Gemw centraal.

3. Raadscommissies

De Gemeentewet kent geen definitiebepaling voor raadscommissies. Onder raadscommissies verstaat de regering commissies die de besluitvorming door de raad voorbereiden en daartoe zo nodig overleg voeren met het college van burgemeester en wethouders.¹⁵ Het gaat hierbij om een materiële invulling van het begrip, niet is vereist dat de naam raadscommissie wordt gebruikt.¹⁶ Deze raadscommissies dienen ter vervanging van het gros van de vaste commissies van advies aan het college dan wel de burgemeester.¹⁷ De raadscommissies kunnen uitsluitend door de raad worden ingesteld (art. 82 lid 1 Gemw). De raadscommissies onderscheiden zich van vaste commissies van advies op grond van art. 84 Gemw, omdat enkele voorschriften die voor de raad gelden van overeenkomstige toepassing zijn op de raadscommissies (art. 82 lid 5 Gemw), zoals de openbare kennisgeving van de vergaderingen (art. 19 lid

2 Gemw), de toegang van de wethouder en de burgemeester tot de vergaderingen (art. 21 lid 2 Gemw), de immuniteit van degenen die aan de vergadering deelnemen (art. 22 Gemw) en de openbaarheid van de vergaderingen (art. 23 Gemw). Voor adviescommissies gelden deze voorschriften niet, al kan natuurlijk in het instellingsbesluit van de adviescommissie wel zo veel mogelijk worden aangesloten bij deze voorschriften. Slechts de immuniteit kan niet in een verordening worden geregeld, nu dit een afwijking is van het Wetboek van Strafvordering onderscheidenlijk het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Afwijking van de wet is slechts bij of krachtens de wet mogelijk, en daarvan is geen sprake bij regeling in het instellingsbesluit.¹⁸ Hieronder meer over deze voorschriften.

4. Samenstelling en werkwijze raadscommissie

De raad stelt de raadscommissies in en regelt bij het instellingsbesluit hun samenstelling en werkwijze (art. 82 lid 1 Gemw). De Gemeentewet geeft enkele kaders voor de samenstelling van de raadscommissie. Zo mogen burgemeester en wethouders geen lid zijn van de raadscommissie (art. 82 lid 2 Gemw), nu in verband met de dualisering van het gemeentebestuur wethouders geen lid van de raad mogen zijn. De regering vond het noodzakelijk dit te bepalen nu commissies feitelijk raadswerk doen, in die zin dat zij besluitvorming van de raad voorbereiden en zij namens de raad in overleg met (de leden van) het college of de burgemeester treden.¹⁹

4.1 Evenwichtige vertegenwoordiging (art. 82 lid 3 Gemw)

Een tweede kader is dat wanneer de raadscommissie wordt gevormd door raadsleden, de raad daarbij moet zorgen voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de in de raad vertegenwoordigde (politieke) groeperingen (art. 82 lid 3 Gemeentewet). Deze bepaling is overgenomen uit art. 91 lid 3 Gemw 1994, dat in de Gemeentewet terecht is gekomen bij nota van wijziging.²⁰ De regering was het met de fracties van PvdA en D66 eens dat er reden was een wettelijke garantie voor deelname aan raadscommissies door raadsminoriteiten op te nemen.²¹ De bepaling heeft volgens de regering tot doel een zekere spreiding over de raadsfracties van de zetels in raadscommissies te bewerkstelligen. De bepaling heeft echter niet de bedoeling onder alle omstandigheden voor te schrijven dat alle raadsfracties in alle raadscommissies vertegenwoordigd moeten zijn.²² De beoordeling of sprake is van een evenwichtige samenstelling komt in beginsel toe aan de gemeenteraad, waarbij de raad een

10 Zie omtrent deze zware territoriale commissies R.J.M.H. de Greef, 'Deelgemeenten, deelgemeentebesturen en territoriale bestuurscommissies: do's and don't's', *Gst.* 2010/1.

11 Zie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *Handreiking Commissies in het dualistische bestel*, Den Haag: VNG Uitgeverij 2002.

12 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 72. Zie voorts *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 67-68.

13 Zie omtrent (territoriale) bestuurscommissies, deelgemeenten en deelgemeentebesturen uitgebreider R.J.M.H. de Greef, 'Deelgemeenten, deelgemeentebesturen en territoriale bestuurscommissies: do's and don't's', *Gst.* 2010/1.

14 De Gemeentewet kent ook nog enkele bijzondere commissies zoals de vertrouwenscommissie (art. 61 lid 3 Gemw), de rekenkamercommissie ter uitoefening van de rekenkamerfunctie (art. 810a Gemw), de ombudscommissie (art. 81w Gemw) en de onderzoekscommissie (art. 155a lid 3 Gemw).

15 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 72.

16 Zo merkten de Minister en Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de raadsfora in Purmerend en de voorbereidende vergaderingen in Nuenen, Gerwen en Nederwetten aan als raadscommissies. Deze beide gemeenten komen hieronder uitgebreider aan bod.

17 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 73.

18 Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 30 902, nr. 17, p. 1-2. Vgl. art. 5 Wet AB (Wet algemene bepalingen).

19 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 73. Zie ook J. de Vries, 'De wethouder in een veranderend lokaal bestuur: De invloed van de invoering van de dualisering en de gekozen burgemeester op de positie van de wethouder', *Gst.* 2004/48.

20 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr. 11, p. 3.

21 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 175.

22 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 176.

zekere beoordelingsruimte heeft. In concrete gevallen zou de rechter kunnen toetsen of de gemeenteraad in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen.²³ Het is overigens ook mogelijk niet-raadsleden in de raadscommissie te benoemen, zoals dat gebruikelijk is in veel gemeenten.²⁴

4.2 Voorzitterschap (art. 82 lid 4 Gemw)

Tot slot bepaalt de Gemeentewet dat een raadslid voorzitter moet zijn van de raadscommissie (art. 82 lid 4 Gemw). Deze bepaling is opgenomen om de onafhankelijkheid van het college te benadrukken. De voorzitter van de raadscommissie dient de ontwerpagenda van de raadscommissie vast te stellen.²⁵ Gelet op de aard van de taken van de raadscommissie, die typische raadswerkzaamheden inhouden volgens de regering, vond de regering het van belang dat de voorzitter van een raadscommissie democratisch gelegitimeerd is en raadslid is.²⁶ Een niet-raadslid is immers niet hetzelfde als een raadslid.²⁷ Staatssecretaris Bijleveld-Schouten van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft dit uitgangspunt nog eens benadrukt bij een algemeen overleg over de staat van de dualisering.²⁸ Bij de verdeling van de voorzittersposten van raadscommissies moet de raad eveneens voor een evenwichtige verdeling over de politieke groeperingen in de raad kiezen volgens de regering, al volgt dit niet rechtstreeks uit de wet.²⁹ Dat de regering zwaar hecht aan het voorzitterschap door een raadslid blijkt wel uit het feit dat minister Ter Horst en staatssecretaris Bijleveld-Schouten in verschillende gevallen hebben gedreigd met spontane vernietiging omdat externe voorzitters werden benoemd. Zo had de gemeenteraad van Purmerend in zijn Reglement van orde voor de raadsfora, zie uitgebreider hierna, bepaald dat de raadsfora werden voorgezeten door een externe voorzitter, een niet-raadslid dus. De minister wees erop dat de bepaling dat een raadslid voorzitter moet zijn van een raadscommissie een wezenlijke bepaling is.³⁰ De staatssecretaris herhaalde dit standpunt en voegde daaraan toe dat de commissievoorzitter actief bijdraagt aan de agendavorming voor de raadscommissie en in de positie is om de discussie en de besluitvorming in geval van voorbereiding van de raadsvergadering te sturen. Een dergelijke invloed verdient volgens de staatssecretaris een democratische legitimatie.³¹ De staatssecretaris gaf dan ook aan voornemens te zijn het reglement voor

spontane vernietiging door de Kroon voor te dragen, en stelde het gemeentebestuur voor in overleg te treden op grond van art. 10:41 Awb. Hieronder meer over deze zaak. Ook de gemeenteraad van Nuenen, Gerwen en Nederwetten had in hoofdstuk 9 van zijn Reglement van orde op de vergaderingen en overige werkzaamheden van de gemeenteraad 2008, dat handelt over voorbereidende raadsvergaderingen, bepaald dat de voorzitter van de voorbereidende vergadering door de raad wordt benoemd. Daarbij was niet bepaald dat deze voorzitter een raadslid moet zijn. De staatssecretaris oordeelde dat de voorbereidende raadsvergaderingen zijn aan te merken als een raadscommissie in de zin van art. 82 Gemw. De voorzitter van zo'n vergadering moet dan ook uit de raad aangewezen worden. De staatssecretaris oordeelde dat het reglement dan ook in strijd was met de wet en in beginsel voor spontane vernietiging in aanmerking kwam.³² Dit heeft ertoe geleid dat de gemeenteraad van Nuenen, Gerwen en Nederwetten zijn reglement heeft aangepast,³³ waardoor de staatssecretaris afzag van de voordracht tot spontane vernietiging.³⁴ Staatssecretaris Bijleveld-Schouten heeft echter aangegeven dat zij gelet op de gemeentelijke praktijk meer ruimte wil bieden aan gemeenteraden bij de instelling van raadscommissies.³⁵ Dit komt er volgens de staatssecretaris op neer dat bij een volgende wijziging van de Gemeentewet art. 82 lid 4 kan komen te vervallen waardoor het aan de raad zelf is om regels te stellen omtrent het voorzitterschap van de raadscommissie.³⁶ Vooralsnog is er geen wetsvoorstel hier toe bij de Tweede Kamer ingediend.

4.3 Werkwijze (art. 82 lid 5 Gemw)

Art. 82 lid 5 Gemw, dat recentelijk gewijzigd is bij de Reparatiewet BZK 2010³⁷, bepaalt dat een aantal artikelen omtrent raadsvergaderingen van overeenkomstige toepassing zijn op de vergaderingen van de raadscommissie. Het gaat dan om de oproeping tot vergadering (art. 19 lid 2 Gemw), de toegang van de wethouder en de burgemeester tot de beraadslagingen van de raadscommissie (art. 21 lid 2 Gemw), de immuniteit van de leden van de raadscommissie en de andere personen die deelnemen aan de beraadslagingen van de raadscommissie (art. 22 Gemw) en de openbaarheid van de vergaderingen van de raadscommissie (art. 23 Gemw). Dit brengt tot uitdrukking dat de werkwijze van de raadscommissie zo veel mogelijk gespiegeld is aan die van

23 *Kamerstukken I* 1990/91, 19 403, nr. 64b, p. 3. Vgl. ARvS 15 januari 1981, *Gst.* 1981, afl.6683; AB 1981/288, m.nt. J.H. van der Veen (*Makkink – Zevenbergen*). Zie ook Rb. Amsterdam 29 mei 1996, *Awb-katern* 1996/76.

24 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 73-74 en *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 69.

25 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 74.

26 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 70.

27 Vgl. omtrent de (on)gelijkheid ABRvS 30 maart 2005, *LJN* AT2810; *Gst.* 2006/3, m.nt. A.H.M. Dölle; AB 2006/6, m.nt. L.J.A. Damen (*Spaarloon Heythuysen*).

28 *Kamerstukken II* 2008/09, 30 902, nr. 16, p. 29.

29 *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10d, p. 21-22.

30 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 april 2007, kenmerk 2007-0000088154.

31 Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 januari 2009, nr. 2008-0000568661.

32 Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 juli 2009, nr. 2009-0000383314.

33 Raadsvoorstel 090511-058, vastgesteld bij raadsbesluit van 5 november 2009. Zie voorts de brief van de gemeenteraad van Nuenen, Gerwen en Nederwetten van 13 november 2009, nr. 090809-B ZK-RC.

34 Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 25 november 2009, nr. 2009-0000675759.

35 Zie over de praktijk uitgebreider H. Kessens & T. Kock, *Op het tweede gezicht: Gemeentelijke vergaderpraktijken nader beschouwd*, Den Haag: VNG/Actieprogramma Lokaal Bestuur 2009. Zie voorts Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *Handreiking vernieuwend vergaderen: voorbeelden uit de praktijk*, Den Haag: VNG Uitgeverij 2005.

36 *Kamerstukken II* 2009/10, 30 902, nr. 17, p. 2.

37 Wet van 13 december 2010, *Stb.* 2011, nr. 4. Zie omtrent de wijziging *Kamerstukken II* 2009/10, 32 456, nr. 3, p. 3 en *Kamerstukken I* 2008/09, 30 902, nr. C, p. 2-3.

de gemeenteraad zelf, nu de raadscommissie als het ware functioneert als een soort minigemeenteraad. Anders gezegd treedt de raadscommissie als het ware op als voltallige raad en is als zodanig dus volksvertegenwoordigend, kaderstellend en controlerend.³⁸

De immuniteit zoals die geldt voor raadscommissies geldt niet slechts voor de raadsleden die deelnemen aan de beraadslagingen van de raadscommissie, maar tevens voor de externe leden, vaak burgerraadsliden of burgercommissieleden geheten. Voorts geldt de immuniteit voor wethouders en burgemeesters die deelnemen aan de beraadslagingen.³⁹ Nu de raadscommissie gespiegeld wordt aan de gemeenteraad, is de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van oordeel dat in een raadscommissie niet met gewogen stemmen kan worden gewerkt. Volgens de staatssecretaris geldt in commissieverband hetzelfde principe als in de raad, namelijk dat ieder lid één stem heeft. Dat laat zich volgens de staatssecretaris verklaren uit het feit dat ieder raadslid een individueel mandaat heeft en, althans formeel gezien, geen fractie vertegenwoordigt. Gewogen stemming is uitsluitend mogelijk indien dit door de wetgever uitdrukkelijk is geregeld.⁴⁰ In een brief aan alle gemeenteraden voegt de staatssecretaris daar nog aan toe dat de kwestie van gewogen stemmen onderscheiden dient te worden van de norm dat bij de samenstelling van raadscommissies gestreefd moet worden naar evenwichtige spreiding over de in de raad vertegenwoordigde (politieke) groeperingen.⁴¹ De gemeente Son en Breugel wilde begin 2011 gaan werken met gewogen stemmen om zo de coalitie ook in raadscommissies aan de meerderheid te helpen.⁴² Blijkens de behandeling van de gewijzigde verordening heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hier een stokje voor gestoken.⁴³ Deze visie van de staatssecretaris wordt onderschreven door Elzinga.⁴⁴ Van der Heijden wijst erop dat raadscommissies helemaal geen besluiten kunnen nemen, en dat stemming als zodanig helemaal niet voorkomt. Alleen bestuurscommissies ex art. 83 Gemw kunnen besluiten nemen en volgens Van der Heijden verzet de Gemeentewet zich niet tegen gewogen stemming in bestuurscommissies.⁴⁵ Van der Heijden heeft gelijk dat raadscommissies helemaal geen besluiten kunnen nemen. Het gaat dan echter wel om besluiten als bedoeld in art. 1:3 lid 1 Awb. De grondslag voor overdracht van derge-

lijke bevoegdheden ontbreekt (art. 10:15 Awb). Dat laat onverlet dat de raadscommissie wel belangrijke beslissingen kan nemen, waartoe wel degelijk tot stemming kan worden overgegaan. Art. 82 lid 1 Gemw spreekt niet voor niets over taken *en* bevoegdheden van de raadscommissie. Tijd om deze taken en bevoegdheden onder de loep te nemen.

5. Taken en bevoegdheden raadscommissie

Bij het instellingsbesluit van de raadscommissie moet de raad tevens de taken en bevoegdheden van de raadscommissie regelen (art. 82 lid 1 Gemw). Uitgangspunt is dat aan de raadscommissie geen bevoegdheden kunnen worden overgedragen. Wanneer de raad bevoegdheden wil overdragen, dan dient de raad een bestuurscommissie op grond van art. 83 Gemw in te stellen, waaraan op grond van art. 156 lid 1 Gemw bevoegdheden kunnen worden overgedragen.⁴⁶ De raadscommissie heeft slechts een voorbereidende rol, de (publiekrechtelijke) besluitvorming (in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb) vindt plaats in de (plenaire) raad. De raadscommissies komen in die zin overeen met adviescommissies onder de Gemeentewet van voor de Wet dualisering gemeentebestuur.⁴⁷ Sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur mogen burgemeester en wethouders geen lid meer zijn van raadscommissies (art. 82 lid 2 Gemw), zoals hierboven reeds beschreven. De raadscommissie mag echter wel in overleg treden met het college of de burgemeester. Hieruit volgt dat het college wel advies kan geven aan de raadscommissie.⁴⁸ De raadscommissie kan volgens de regering ook als adviseur van het college optreden wanneer de raad dit wil, maar haar primaire taak is het adviseren van de raad.⁴⁹ De raadscommissie treedt als het ware op als voltallige raad en is als zodanig dus volksvertegenwoordigend, kaderstellend en controle-

rend.⁵⁰ Verstedend komt tot het oordeel dat de raadscommissie niet als taak kan krijgen het adviseren van het college:

“Het is duidelijk dat de wetgever, in verband met het ontvlechten van de posities van de raad enerzijds en het college en de burgemeester anderzijds, bij art. 82 Gemw het uitgangspunt heeft gekozen dat een raadscommissie niet dient te worden belast met de taak het college of de burgemeester te adviseren. Dat is de voornaamste reden dat de raadscommissie ex art. 82 Gemw in de plaats is gekomen van de voormalige raadscommissie van advies aan het college, die door de raad werd ingesteld en geregeld. Een vaste commissie die met een adviestaak jengens het college wordt belast lijkt in het gewijzigde be-

38 *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10d, p. 21.

39 Vgl. *Kamerstukken II* 2009/10, 30 902, nr. 17, p. 1-2.

40 *Aanhangsel Handelingen II* 2007/08, nr. 1866. Ook de VNG onderschrijft dit standpunt, aldus de website van de VNG en een e-mail aan de gemeente Oostzaan, te vinden als bijlage bij het raadsvoorstel van 13 augustus 2008, nr. 08/15.

41 Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 april 2008, nr. 2008-0000150627.

42 ‘Coalitie Son nu ook baas in commissies’, *Eindhovens Dagblad* 7 januari 2011.

43 Verslag van de vergadering van de Commissie Algemene Zaken van 12 januari 2011, punt 7 en het raadsvoorstel van 22 maart 2011 (nr. Cie az 8 04-2011). Zie ook ‘Coalitie Son nog niet de “baas” in commissies’, *Eindhovens Dagblad* 8 januari 2011.

44 D.J. Elzinga, ‘Gewogen stemming in commissies is niet toegestaan’, *Binnenlands Bestuur* 2008/10, p. 17.

45 K. van der Heijden, ‘Stemmen in commissies’, column van 29 april 2008 op de website van de Vereniging van Griffiers (www.griffiers.nl).

46 In die zin ook K. van der Heijden, ‘Stemmen in commissies’, column van 29 april 2008 op de website van de Vereniging van Griffiers (www.griffiers.nl).

47 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 67.

48 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 70.

49 *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 62. Zie voorts J. de Vries, ‘De wethouder in een veranderend lokaal bestuur: De invloed van de invoering van de dualisering en de gekozen burgemeester op de positie van de wethouder’, *Gst.* 2004/48.

50 *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10d, p. 21.

stel uitsluitend een door het college ingestelde commissie te kunnen zijn en daarvan kunnen op grond van art. 84 lid 2 juncto art. 83 lid 2 Gemw raadsleden geen lid zijn.”⁵¹

Versteden merkt daarbij overigens zelf op dat de breuk met het verleden (van voor de dualisering) niet geheel logisch lijkt, gelet op de niet geheel doorgevoerde dualisering. Bij autonome taken staat de raad immers nog aan het hoofd van het bestuur. Konijnenbelt geeft aan dat het een vrije keuze is van de gemeenteraad om te beslissen of de primaire taak van de raadscommissie ligt bij de voorbereiding van raadsvergadering of bij het geven van advies en bijstand aan het college en de burgemeester.⁵² De Vries wijst erop dat de praktijk uitwijst dat raadscommissies vaker gebruikt worden als adviescommissie voor het college dan als voorbereider van de raadsvergadering.⁵³ Ook Brederveld, Dölle & Elzinga wijzen op deze praktijk.⁵⁴

In de meeste gemeenten, vaak de kleinere, worden raadscommissies nog regelmatig gebruikt als voorbereiding op de plenaire raadsvergadering.⁵⁵ Uit de praktijk blijkt dat veel raadscommissies ook tot besluitvorming overgaan.⁵⁶ Hierboven is reeds ingegaan op het feit dat aan een raadscommissie geen (raads)bevoegdheden kunnen worden overgedragen, dat kan uitsluitend aan een (mede) door de raad ingestelde bestuurscommissie (art. 10:15 Awb jo. art. 156 Gemw). Versteden is van oordeel dat de Gemeentewet, met inachtneming van de daaraan ten grondslag liggende gedachten, er niet aan in de weg staat dat een commissie wordt ingesteld die tegelijkertijd raadscommissie ex art. 82 Gemw en (een door de raad ingestelde) bestuurscommissie ex art. 83 Gemw is. Hij beargumenteert dat de wetgever niet beoogd heeft het bestaande open commissiestelsel te beperken, zals hierboven reeds beschreven. Volgens Versteden geldt natuurlijk wel de voorwaarde dat bij de instelling en regeling van de taken en werkwijze aan alle voorschriften van art. 82 en 83 Gemw wordt voldaan. Het grootste praktische bezwaar ziet hij in de deelneming van wethouders en de burgemeester aan de beraadslagingen van de gecombineerde commissie, nu art. 83 lid 4 Gemw, waarbij art. 21 niet van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, zich daartegen lijkt te verzetten, terwijl in art. 82 lid 5

Gemw voor de raadscommissies art. 21 wel van overeenkomstige toepassing is verklaard.⁵⁷

Art. 82 Gemw kent een wat bijzondere formulering. De eerste volzin luidt: ‘De raad kan raadscommissies instellen die besluitvorming van de raad kunnen voorbereiden en met het college of de burgemeester kunnen overleggen.’ Opvallend is dat in de bepaling driemaal (een vervoeging) van het werkwoord ‘kunnen’ voorkomt. Dit betekent dat de raad veel keuzes heeft. Allereerst de keuze of wel of geen raadscommissie wordt ingesteld, het is geen plicht. Op deze keuze wordt hieronder teruggekomen. De tweede keuze is of de raadscommissie bevoegd wordt gemaakt besluiten van de raad voor te bereiden. Ook hierbij geldt dat dit geen plicht is. Vraag is wel waartoe de raadscommissie dan bevoegd kan worden gemaakt, nu overdracht van publiekrechtelijke (besluit)bevoegdheden is uitgesloten (art. 10:15 Awb). Tot slot kan gekozen worden of de raadscommissie al dan niet in overleg mag treden met het college of de burgemeester. Deze laatste twee keuzes zijn dus geen criteria om aangemerkt te kunnen worden als raadscommissie. Art. 82 lid 1 Gemw staat er zodoende niet aan in de weg om het overleg met het college of de burgemeester uit te sluiten. Het probleem in de redenering van Versteden zit hem, zoals hij overigens zelf ook aangeeft, dan ook in art. 82 lid 5 Gemw dat art. 21 Gemw gebiedend van overeenkomstige toepassing verklaart. In art. 82 lid 5 Gemw zit immers geen keuzemogelijkheid. Gelet op het feit dat art. 83 lid 4 Gemw lijkt uit te sluiten dat de burgemeester of de wethouders deelnemen aan de beraadslagingen van de bestuurscommissie is mijns inziens een gecombineerde commissie zoals Versteden die voorstaat uitgesloten. Voorts stelt Versteden dat de Gemeentewet en de daaraan ten grondslag liggende gedachten zich niet verzetten tegen een gecombineerde commissie. Mijns inziens is dit onjuist. De regering heeft, zoals Versteden terecht stelt, geen wijziging willen brengen in het open commissiestelsel. De regering heeft echter wel structuur willen aanbrengen door de verschillende typen commissies duidelijk te onderscheiden. Daarnaast is hierboven reeds geconstateerd dat de regering in de parlementaire geschiedenis van de Wet dualisering gemeentebestuur duidelijk is ingegaan op het feit dat aan een raadscommissie geen bevoegdheden mogen worden overgedragen. Tevens heeft de regering verduidelijkt wat de verschillen zijn tussen de raadscommissie en de door de raad ingestelde bestuurscommissie, dit na aandringen vanuit de Tweede Kamer. Zowel vanuit de Tweede Kamer als vanuit de regering is nimmer gerept over de mogelijkheid om beide te combineren, de regering heeft juist de verschillen benadrukt. Mijns inziens staat de Gemeentewet aan een gecombineerde raads- en bestuurscommissie in de weg. Dit geldt tevens voor een combinatie met art. 84 Gemw, de zogenoemde andere commissies. Dit zijn immers per definitie commissies die geen raadscommissie of bestuurscommissie zijn, zo bepaalt art. 84 lid 1 Gemw, en bevoegdheidsoverdracht is uitsluitend mogelijk aan een bestuurscommissie.

51 C.J.N. Versteden & C.A.J.M. Kortmann (red.), *De Gemeentewet en haar toepassing*, art. 82, aant. 2.

52 W. Konijnenbelt, ‘Uniformiteit en pluriformiteit in het gemeentelijk bestel’, *Gst.* 2004/182.

53 J. de Vries, ‘De wethouder in een veranderend lokaal bestuur: De invloed van de invoering van de dualisering en de gekozen burgemeester op de positie van de wethouder’, *Gst.* 2004/182.

54 E. Brederveld, *Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 84-85 en A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 465.

55 D. Hannemaayer e.a., *Staat van het dualisme*, Den Haag: B&A Groep 2008, p. 29 (bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 30 902, nr. 15, herdruk).

56 D. Hannemaayer e.a., *Staat van het dualisme*, Den Haag: B&A Groep 2008, p. 16 (bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 30 902, nr. 15, herdruk).

57 C.J.N. Versteden & C.A.J.M. Kortmann (red.), *De Gemeentewet en haar toepassing*, art. 82, aant. 2.

6. De raad kan raadscommissies instellen

In de vorige paragraaf kwam al kort naar voren dat het instellen van raadscommissies geen plicht is.⁵⁸ Art. 82 lid 1 Gemw bepaalt immers dat de raad raadscommissies *kan* instellen. Wanneer een raad niet overgaat tot het instellen van raadscommissies dan betekent dit dat de voorbereiding van de besluitvorming door de raad en het overleg met het college en de burgemeester door de raad zelf ter hand moeten worden genomen, daarin ondersteund door de griffier (art. 107a Gemw). Maar kan de raad de voorbereiding ook op andere wijze regelen?

6.1 Purmerendse raadsfora⁵⁹

De gemeenteraad van Purmerend ondernam een poging om tot een andere werkwijze te komen. Op 27 september 2006 werd het Reglement van orde voor de raadsfora vastgesteld. Een van de uitgangspunten van dit reglement was dat de vergaderingen van de raadsfora technisch werden voorgezeten door externe voorzitters (art. 5 lid 1 Reglement van orde voor de raadsfora). Een aantal fracties in de Purmerendse raad vond dit laatste in strijd met art. 82 lid 4 Gemw en diende een vernietigingsverzoek in bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Minister Ter Horst over art. 82 lid 1 Gemw:

“De betekenis van het woord kan moet naar mijn mening begrepen worden als niet-verplichtend. Dat wil zeggen: wanneer de gemeente géén gebruik maakt van raadscommissies, dan dient de besluitvorming plenair in de raad te gebeuren (...). Het is aan de raad te bepalen in welke gevallen besluitvorming door een raadscommissie wordt voorbereid en in welke gevallen hij een onderwerp direct plenair behandelt (...). Anders gezegd: wanneer de raad kiest voor de instelling van commissies ter voorbereiding van zijn besluitvorming, dan dient hij deze in te richten met inachtneming van artikel 82 Gemeentewet.”⁶⁰

De minister geeft toe dat de parlementaire geschiedenis hierover geen helderheid biedt, simpelweg omdat de vraag nimmer aan de orde is geweest. De minister onderbouwt haar oordeel verder door te stellen dat lid 2-5 van art. 82 Gemw dwingendrechtelijk van aard zijn, om de raadscommissie zo veel mogelijk gelijk te stellen met de raad zelf. De minister vond de raadsfora dan ook in strijd met art. 82 Gemw. Zij maakt echter gebruik van haar discretionaire

ruimte bij de spontane vernietigingsbevoegdheid om niet tot (een voordracht voor) spontane vernietiging over te gaan.⁶¹ De minister gaf de raad van Purmerend wel mee het Reglement van orde voor de raadsfora en de daarbij horende status van de raadsfora te heroverwegen. Een hernieuwd vernietigingsverzoek van enkele raadsfracties van 20 juni 2008 maakte duidelijkheid dat de raad van Purmerend deze handreiking van de minister niet heeft opgepakt. Ditmaal pakte de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het (hernieuwde) vernietigingsverzoek op. Staatssecretaris Bijleveld-Schouten onderschreef de uitgangspunten van de eerdere brief van minister Ter Horst. De staatssecretaris deelde de raad mede dat zij, in overeenstemming met de minister, voornemens was het Reglement van orde voor de raadsfora alsnog voor vernietiging door de Kroon voor te dragen. Ze bood de gemeenteraad de gelegenheid tot overleg in de zin van art. 10:41 Awb, uiterlijk op 1 maart 2009.⁶² De raad van Purmerend heeft eieren voor zijn geld gekozen en het Reglement van orde voor de raadsfora ingetrokken bij besluit van 26 februari 2009. Tegelijkertijd werd het nieuwe Reglement van orde voor de raadscommissies 2009 aangenomen, dat voldeed aan de wensen van de minister en staatssecretaris.

6.2 Nuenense voorbereidende vergaderingen⁶³

De gemeenteraad van Nuenen, Gerwen en Nederwetten had in zijn Reglement van orde op de vergaderingen en overige werkzaamheden van de gemeenteraad 2008 (hierna: RvO 2008) opgenomen dat ter voorbereiding van de raadsvergaderingen voorbereidende bijeenkomsten worden gehouden (art. 56 lid 1 RvO 2008). Deze voorbereidende vergadering had tot taak (1) overleg voeren met alle deelnemers over een voorstel of onderwerp teneinde informatie te verkrijgen die gebruikt kan worden op weg naar toekomstige besluitvorming over het voorstel of onderwerp, (2) beoordelen of besluitvorming mogelijk is over college- en initiatiefvoorstellen en het adviseren van het college hieromtrent en (3) het voeren van overleg met het college of de burgemeester (art. 57 RvO 2008). Aan een voorbereidende vergadering kunnen zowel raadsleden als steunfractieleden deelnemer (art. 58 lid 1 RvO 2008). De steunfractieleden worden door de raad hiertoe benoemd (art. 58 lid 2 RvO 2008). Aanwezige burgers mogen deelnemen aan de beraadslagingen van de voorbereidende vergadering (art. 61 RvO 2008). De voorzitter wordt ten slotte benoemd door de gemeenteraad (art. 59 RvO 2008). Een aantal raadsfracties vonden de positie van de voorbereidende vergadering niet duidelijk en verzochten de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties haar licht te laten schijnen over de bepalingen uit het reglement van orde.⁶⁴ De staatssecretaris oordeelde dat de voorbereidende vergaderingen naar haar oordeel waren aan te

58 W. Konijnenbelt, 'Uniformiteit en pluriformiteit in het gemeentelijk bestel', *Gst.* 2004/182.

59 Met dank aan dhr. Chr. Zandvoort (oud-raadslid Purmerend) voor het beschikbaar stellen van de correspondentie omtrent de Purmerendse raadsfora.

60 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 april 2007, nr. 2007-0000088154.

61 Zie omtrent deze discretionaire bevoegdheid het beleidskader spontane vernietiging, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VII, nr. 75; R.J.M.H. de Greef, 'Inventarisatie spontane vernietigingsbesluiten van de Kroon 1993-2004', *Gst.* 2006/55 en R.J.M.H. de Greef, 'Spontane schorsing als zelfstandig instrument?', *Gst.* 2006/55.

62 Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 januari 2009, nr. 2008-0000568661.

63 Met dank aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het beschikbaar stellen van de correspondentie in dezen.

64 Brief van de fractievoorzitters van VVD Nuenen c.a. en van W'70 Nuenen c.a. van 25 februari 2009.

merken als raadscommissies krachtens art. 82 Gemw, nu zij in het teken staan van de voorbereiding van de besluitvorming van de raad en het overleg met het college of de burgemeester. Dergelijke voorbereiding van de besluitvorming van de raad is exclusief voorbehouden aan de raadscommissies en kan niet worden opgedragen aan overige commissies.⁶⁵ De staatssecretaris verzocht de gemeenteraad zijn besluit te heroverwegen, nu het voor spontane vernietiging in aanmerking kwam wegens de mogelijkheid van een externe voorzitter voor de voorbereidende vergaderingen.⁶⁶ De gemeenteraad van Nuenen, Gerwen en Nederwetten gaf aan dat de brief van de staatssecretaris zou worden betrokken bij de evaluatie van de vergaderstructuren.⁶⁷ Dit heeft ertoe geleid dat de gemeenteraad besloot het reglement aan te passen zodat uitsluitend nog raadsleden als voorzitter van de voorbereidende vergadering konden fungeren.⁶⁸ Op 20 mei 2010 is het reglement uit 2008 ingetrokken onder gelijktijdige vaststelling een nieuw Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad gemeente Nuenen 2010 en een nieuwe verordening op de raadscommissies Nuenen 2010. Deze nieuwe verordening voldoet aan de voorschriften van art. 82 Gemw.

6.3 Raadsronden Geldrop-Mierlo⁶⁹

De gemeenteraad van Geldrop-Mierlo heeft op 1 oktober 2007 het Reglement van orde voor de vergaderingen van de gemeenteraad Geldrop-Mierlo (hierna: RvO 2009) vastgesteld. Op 9 november 2009 werd een motie van het raadslid Schouten aangenomen om de vergaderstructuur die in het reglement is opgenomen te laten toetsen op haar democratische gehalte mede gezien vanuit de kleine fracties, door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁷⁰ De griffier verzocht het ministerie dan ook deze toetsing toe te passen.⁷¹ In het reglement is opgenomen dat besluitvorming door de raad wordt voorbereid in zogenoemde raadsronden. Dit kan geschieden middels informatieverstrekking, beeldvorming en oordeelsvorming in de raadsronde (art. 14 lid 2 RvO 2009). Raadsleden en leden van het college kunnen een voorstel doen om een activiteit of onderwerp te agenderen in een raadsronde (art. 14 lid 3 RvO 2009). In de eerste raadsronde worden burgers in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen aan de raadsleden (art. 14 lid 4 RvO 2009). Collegeleden kunnen door fracties of de agendacommissie worden uitgenodigd om deel te nemen aan de beraadslaging van een raadsronde (art. 14 lid 5 en art. 16 RvO 2009). Over een voorstel kunnen meerdere

raadsronden worden gehouden, op voorstel van de fracties (art. 14 lid 8 RvO 2009). De fracties kunnen tevens voorstellen tot een plenair debat in de raad of tot directe besluitvorming in de raad (art. 14 lid 9 en lid 10 RvO 2009). De raadsrondes worden gehouden tijdens zogenoemde raadspleinen die elke drie weken worden gehouden (art. 11 lid 1 RvO 2009). De agendacommissie bepaalt het aantal raadsrondes per raadsplein (art. 11 lid 3 aanhef en onder a RvO 2009). De raadspleinen gaan vooraf aan de plenaire raadsvergadering (art. 11 lid 7 RvO 2009). De agendacommissie is bevoegd tot aanwijzing van de voorzitters en griffiers van de raadsronden (art. 11 lid 3 aanhef en onder b RvO 2009), met dien verstande dat de voorzitters lid moeten zijn van de raad (art. 7 lid 2 RvO 2009). De agendacommissie beslist over de agenda van de raadspleinen, bepaalt de orde van het raadsplein en organiseert namens de raad het raadsplein (art. 7 lid 1 RvO 2009). De agendacommissie bestaat uit de vicevoorzitter van de raad, die voorzitter is van de agendacommissie, en drie andere raadsleden die door de raad hiertoe worden benoemd (art. 6 RvO 2009).

De staatssecretaris gaf aan dat het ministerie zich niet in detail uitlaat over reglementen van orde die door gemeenteraden zijn vastgesteld, nu deze tot de autonome ruimte van de raad behoren. De staatssecretaris wijst alleen op de zware rol van de agendacommissie, die er mogelijk toe leidt dat niet iedere fractie bij de agendavorming wordt betrokken. De staatssecretaris oordeelt echter niet, nu de Gemeentewet zich hierover niet uitlaat.⁷²

De staatssecretaris laat zich niet uit over de vraag of de raadsronden zijn aan te merken als raadscommissies. Gelet op het oordeel van de staatssecretaris in de kwesties omtrent Purmerend en Nuenen moeten de raadsronden mijn inziens worden aangemerkt als raadscommissies, nu zij als taak hebben het voorbereiden van de besluitvorming van de raad en het overleggen met het college. Dat betekent dat voldaan moet worden aan art. 82 Gemw. Voldaan is aan het vereiste dat leden van het college geen lid mogen zijn van de raadscommissie, maar dat zij wel aan de beraadslagingen mogen deelnemen (art. 14 lid 5 en art. 16 RvO 2009). Er is echter niet omschreven wie lid zijn van de raadsronden en wie zodoende bevoegd zijn tot beslissing. Dat is mijn inziens in strijd met art. 82 lid 1 Gemw dat bepaalt dat de raad moet aangeven hoe de raadscommissie is samengesteld, dit mede in relatie tot het stemrecht en de evenredige vertegenwoordiging (art. 82 lid 3 Gemw). Zoals ik het reglement lees zijn alle raadsleden welkom aan te schuiven bij de raadsronden, en hebben de (toevallig) aanwezige leden de bevoegdheid tot beslissen (vgl. art. 22 lid 1, art. 23 en art. 24 RvO 2009). Om die reden zal zijn opgenomen dat geregistreerd moet worden welke leden aanwezig zijn (art. 26 lid 4 RvO 2009). Nu dus uitsluitend raadsleden formeel lid (lijken te) zijn van de raadsronde, had de gemeenteraad moeten zorgen voor een evenredige vertegenwoordiging. Daaraan is mijn inziens niet voldaan, nu drie ronden tegelijkertijd kunnen plaatsvinden, waardoor kleine fracties geen

65 Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 juli 2009, nr. 2009-0000312138.

66 Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 juli 2009, nr. 2009-0000383314.

67 Brief van de gemeenteraad van Nuenen, Gerwen en Nederwetten van 1 oktober 2009, nr. 090809-BZK-RC.

68 Raadsvoorstel 090511-058, vastgesteld bij raadsbesluit van 5 november 2009. Zie voorts de brief van de gemeenteraad van Nuenen, Gerwen en Nederwetten van 13 november 2009, nr. 090809-BZK-RC.

69 Met dank aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het beschikbaar stellen van de correspondentie in dezen.

70 Motie van T. Schouten van 9 november 2009.

71 Brief van de griffier van Geldrop-Mierlo van 17 december 2009, nr. GRF2009.031.

72 Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 12 januari 2010, nr. 2010-000000092.

raadsleden aanwezig kunnen hebben. Zij kunnen dan ook geen voorstellen indienen, want dat kunnen slechts aanwezige leden of fracties. Zij moeten daardoor dus keuzes maken over in welke raadsronde zij aanwezig (kunnen) zijn. De staatssecretaris had dan ook moeten concluderen dat de samenstelling van de raadsronden in strijd is met het uitgangspunt van art. 82 lid 3 Gemw en had moeten aangeven dat zij het besluit voor spontane vernietiging zou voordragen. De regering had eerder immers reeds aangegeven dat spontane vernietiging hier uitkomst kon bieden. De staatssecretaris hecht blijkbaar sterk aan het voorzitterschap door een raadslid, gelet op het democratische gehalte, maar dat gaat blijkbaar niet op bij de evenredige vertegenwoordiging over de in de raad vertegenwoordigde groeperingen zoals art. 82 lid 3 Gemw dat eist.

toch principiëler ingestoken, hetgeen overigens niet betekent dat een wijziging niet kan plaatsvinden.

7. Slot

Uit de gemeentelijke praktijk komt naar voren dat veel geëxperimenteerd wordt door gemeenteraden met vergader-systemen om burgers dicht bij het bestuur te brengen. Op die manier wordt invulling gegeven aan de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad, zoals die bij de dualisering van het gemeentebestuur prominenter naar voren is gekomen. Bij die dualisering is het commissiestelsel dan ook aangepast. Via raadscommissies kan de raad zijn besluiten laten voorbereiden. Daarbij kunnen burgers betrokken worden. Dat laat onverlet dat er wel enkele voorwaarden gelden voor de samenstelling van de raadsfracties, dit om geen afbreuk te doen aan de rol en positie van de gemeenteraad als algemeen vertegenwoordigend orgaan en hoofd van de gemeente. In de praktijk wordt nog wel eens strijdig met deze uitgangspunten gehandeld, dat ertoe heeft geleid dat de Minister en Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal keer hebben gedreigd met spontane vernietiging van gemeentelijke reglementen en verordeningen. De bewindspersonen lijken zodoende een strikte lijn aan te hangen, die echter niet steeds wordt toegepast. Tot op heden is er nog geen spontane vernietiging in deze geweest, waardoor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich nog niet over de kwestie heeft kunnen uitlaten, hetgeen zou kunnen helpen bij de uitleg van de betreffende artikelen. Nu de staatssecretaris heeft aangegeven de Gemeentewet te willen versoepelen met het oog op de gemeentelijke praktijk (waar blijft de principiële en strikte benadering van de bewindspersonen nu?) lijkt dit echter minder relevant. Zoals wel vaker wordt te makkelijk voldaan aan de wensen van de praktijk waarbij de achterliggende gedachten die tot de normen in de Gemeentewet hebben geleid voor het gemak worden vergeten.⁷³ Hopelijk wordt de beoogde nieuwe wijziging van de Gemeentewet⁷⁴

⁷³ Zoals bijv. ook bij de beoogde wijziging respectievelijk afschaffing van art. 160 lid 2 en 3 Gemw, zie hieromtrent *Kamerstukken II 2007/08*, 29 279, nr. 72. Zie voorts J.A.F. Peters, 'Bruikbare privaatrechtelijke taakbehartiging', *NTB 2007/29* en B.F.Th. de Moor, 'Oprichten van en deelnemen in privaatrechtelijke rechtsvormen door gemeenten', *Gst. 2007/97*.

⁷⁴ Zie *Kamerstukken II 2009/10*, 30 902, nr. 17 en *Kamerstukken I 2009/10*, 30 902, nr. F voor de verschillende voorgestelde wijzigingen.